

Vergaderjaar 2009–2010

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2009

Bij brief van 10 juli 2009 heb ik u mede namens de betrokken andere ministers geïnformeerd over het besluit tot oprichting van een advies- en verwijspunt klokkenluiden voor de publieke en private sector, de verbeterde klokkenluidersregeling voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie en over enkele individuele kwesties.¹

Bij brief van 4 september 2009 heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd om haar te informeren over de stand van zaken in de concrete uitwerkingsvoorstellen in de onderscheiden dossiers.

De stand van zaken is op dit moment als volgt:

1. Nieuwe klokkenluidersregeling Rijk en Politie op 1 januari 2010

De Raad van State heeft advies uitgebracht over de verbeterde klokkenluidersregeling voor de sectoren Rijk en Politie. De nieuwe regeling treedt op 1 januari 2010 in werking. Vanaf die datum kan met behulp van een nieuwe procedure veilig, vertrouwd en eenvoudig worden gemeld. Naast de ruimere toegankelijkheid van de procedure, gaat het om belangrijke nieuwe maatregelen ter bescherming van de melders. De maatregelen zijn gericht op het voorkomen van schade als gevolg van de melding. Zo kan de melder kiezen tussen het openlijk melden bij een leidinggevende en het vertrouwelijk melden bij zijn vertrouwenspersoon. Voorts kan de medewerker sneller rechtstreeks naar een externe commissie, nu nog de Commissie integriteit overheid. De medewerker die te goeder trouw meldt, mag niet benadeeld worden vanwege de melding. Daarbij is nu concreet gemaakt wat onder benadeling wordt verstaan. Medewerkers die vermoeden als gevolg van een melding toch te worden benadeeld en daartegen willen procederen, kunnen aanspraak maken op een tegemoetkoming in de proceskosten. Die aanspraak ontstaat al op het moment dat de medewerker zich laat ondersteunen indien er sprake is

¹ Brief van 10 juli 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 844, nr. 37.

van een voorgenomen besluit en strekt zich ook uit tot de procedures in bezwaar en bij de rechter. Indien de medewerker in het gelijk wordt gesteld, worden de werkelijke proceskosten (met een plafond) vergoed.

Andere overheidssectoren

Ook in andere sectoren van het openbaar bestuur worden de klokkenluidersregelingen ingrijpend verbeterd. Voor de sector Defensie zal op korte termijn een nieuwe – aan de regeling voor de sector Rijk en Politie gelijklopende – regeling aan de Raad van State worden voorgelegd. Verder heeft het Interprovinciaal Overleg op sectorniveau overeenstemming bereikt over een nieuwe regeling voor de sector Provincies, die op hoofdlijnen vergelijkbaar is met de nieuwe regeling voor de sectoren Rijk en Politie. In de sector Gemeenten wordt een aangepaste klokkenluidersregeling op korte termijn met de vakbonden besproken. Ook in de sector Waterschappen wordt gewerkt aan een verbeterde regeling.

Regeling is er, nu de implementatie

Met de nieuwe regeling is een belangrijke stap gezet om meer misstanden boven tafel te krijgen en melders beter te beschermen. Nu zijn de organisaties aan zet om de regeling te laten werken. Een adequate introductie en begeleiding zijn nodig om de meldprocedure en de waarborgen daarmee goed in de organisatie te laten landen. Werkgevers hebben hier een belangrijke taak te vervullen. Dat begint met het organiseren van de kenbaarheid voor medewerkers, het opleiden van de managers en het toerusten van de vertrouwenspersonen voor hun nieuwe taak. Voor de sectoren Rijk en Politie heb ik een communicatietraject in gang gezet om de introductie van de nieuwe regeling te faciliteren. Ook elders vinden op dit vlak activiteiten plaats. Zo gaat het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector een training verzorgen voor vertrouwenspersonen en zal het tevens de bestaande handreiking voor vertrouwenspersonen actualiseren.

Van evenveel belang is dat werkgevers (blijven) investeren in een veilige cultuur waarin het spreken over vermeende misstanden gewoon is. Daar hoort ook het besef bij dat leidinggevenden er te allen tijde voor moeten waken dat melders op geen enkele wijze – ook niet bijvoorbeeld door stilzwijgend negeren – buiten de organisatie komen te staan. Die zorgplicht behoort tot het goed werkgeverschap.

2. Oprichting Advies- en verwijspunt klokkenluiden

Bij brief van 10 juli 2009 is de oprichting van een advies- en verwijspunt klokkenluiden voor overheid en bedrijfsleven aangekondigd. Hiermee wordt gevolg gegeven aan de motie Heijnen. Dit besluit is gebaseerd op een advies van de Raad voor Overheidspersoneelsbeleid en de Stichting van de Arbeid (STAR) en op de Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector. In de brief van 10 juli jl. zijn de taken van dit instituut globaal aangegeven:

- geven van informatie en advies aan werkgevers en werknemers
- doorverwijzen van werknemers naar de juiste instantie en bieden van een luisterend oor
- opbouwen en bundelen van expertise
- geven van algemene voorlichting aan werknemers en werkgevers
- zicht houden op het proces (als klokkenluider dat wil)

De STAR heeft aangegeven geen voorstander te zijn van een centraal meldpunt voor overheid en bedrijfsleven met publiekrechtelijke onder-

zoeksbevoegdheden. Het instituut dient zich te beperken tot de advies- en verwijfsfunctie.

Om duidelijkheid te krijgen over de vraag hoe het advies- en verwijfspunt klokkenluiden op een zinvolle manier kan worden ingevuld is een verkenning uitgevoerd bij gesprekspartners uit bedrijfsleven, overheid, integriteitsveld en wetenschap. Er is gesproken met bestuursvoorzitters, leden van raden van bestuur en commissarissen van bedrijven en maatschappelijke ondernemingen, bestuurders uit de publieke sector, bestuurders van instellingen uit het integriteitsveld. (onderzoeksinstanties, toezichthouders, opsporingsdiensten, meldpunten, adviesorganisaties, advocaten) hoogleraren ethiek, recht en bestuurskunde, ervaringsdeskundigen, zowel aan werknemers- als werkgeverszijde, en vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties, beroeps- en brancheverenigingen. De inzichten die deze verkenning heeft opgeleverd, worden in de bijlage bij deze brief uitgebreid beschreven.

Hierin komen aan de orde de doelstelling, taken, functionele uitgangspunten, positionering, financiering en het tijdpad van implementatie van het advies- en verwijfspunt. Belangrijke boodschap in de verkenning is «Doe het goed of doe het niet». Samengevat komt uit de verkenning het volgende naar voren.

De doelstelling van het advies- en verwijfspunt wordt als volgt geformuleerd. Het instituut draagt bij aan het voorkomen van integriteitsschendingen door het adviseren en ondersteunen van (potentiële) klokkenluiders ten aanzien van de door hen te bewandelen weg, het bieden van expertise aan werkgevers en het signaleren van trends en patronen op basis van opgedane ervaringen naar overheid en sociale partners. Het instituut gaat onterechte schade van klokkenluider en werkgever tegen door zoveel mogelijk preventief en de-escalerend te werken.

Het instituut draagt bij aan de bevordering van eerlijke concurrentie tussen ondernemingen.

Het takenpakket van het advies- en verwijfspunt luidt op basis van de verkenning als volgt. Het gaat in de eerste plaats om de ondersteuning van de (potentiële) klokkenluider. Met hem moet eerst worden bezien of er nog mogelijkheden zijn om de zaak intern, met de werkgever, te bespreken. Eventueel kan worden bemiddeld bij het inzetten van mediation. Het instituut kan de (potentiële) klokkenluider – vanzelfsprekend nadat intern alle mogelijkheden benut zijn – helpen de zaak «panklaar» aan te leveren bij de bevoegde instantie zoals OM, toezichthouder of inspectiedienst. Hiermee wordt bedoeld de zaak zo op een rij te helpen zetten dat de onderzoeksinstantie ermee uit de voeten kan.

De expertise- en platformfunctie zal worden uitgeoefend in goed overleg met de verschillende sectoren. Door het versterken van de expertise in arbeidsorganisaties kan escalatie worden tegengegaan. Het gaat bij de expertise- en platformfunctie om uitwisseling van ervaringen en kennis, het bezien hoe kennis verder kan worden uitgebreid, en het opzetten en bijhouden van een goede website.

Ten slotte kunnen op basis van ervaringen die het instituut opdoet, signalen worden afgegeven over trends en patronen naar overheid, sociale partners en toezichthouders ten behoeve van hun klokkenluidersbeleid en infrastructuur.

Er zijn *geen publiekrechtelijke bevoegdheden* nodig om de advies- en verwijfsfunctie op deze wijze te vervullen.

De verkenning levert de volgende functionele uitgangspunten op.

Het advies- en verwijfspunt moet gezaghebbend en vertrouwenwekkend zijn en serieus worden genomen door werkgevers en werknemers in de publieke en de private sector. Gezag en deskundigheid zijn van groot

belang omdat het instituut gesprekspartner moet kunnen zijn van Raden van Bestuur om de-escalierend te kunnen werken. Ook is het voor toezicht-houders en opsporingsinstanties belangrijk dat het instituut snel signaleert waar het om gaat en zorgvuldig omgaat met bewijsmateriaal. Bovendien moeten (potentiële) klokkenluiders het instituut goed weten te vinden.

Het instituut moet bekend en goed vindbaar zijn en als een spin in het web kunnen opereren in het integriteitsveld van opsporingsdiensten en toezichthouders. Het instituut moet zeer zorgvuldig en deskundig opereren, want er staan grote belangen op het spel. Het instituut moet betrouwbaarheid kunnen bieden. Ten slotte moet het instituut zelf efficiënt gaan werken. In de verkenning is de Nationale ombudsman verschillende keren genoemd als instituut dat aan al deze functionele uitgangspunten voldoet.

Een breed samengestelde klankbordgroep en/of platform met deskundigen uit verschillende sectoren van het bedrijfsleven, de overheid, het integriteitsveld en de wetenschap kan een actieve rol spelen bij het opzetten en het functioneren van het advies- en verwijspunt. Mogelijk kan ook een klokkenluider worden betrokken.

Uit de verkenning volgt dat de financiering van het advies- en verwijspunt thuishoort bij de overheid in haar rol als hoeder van het publiek belang.

Ik kan me geheel in deze bevindingen en uitgangspunten vinden. Nu zal goed afgewogen moeten worden welke mogelijkheden er zijn om een gezaghebbend instituut te vormen. Eerder was onderbrenging van het advies- en verwijspunt bij de Nationale ombudsman geen optie. Nu uit de verkenning draagvlak voor de Nationale ombudsman blijkt, vraagt de besluitvorming om een heroverweging ten aanzien van de positionering van het advies- en verwijspunt. Ik zal daartoe op korte termijn een voorstel in de ministerraad brengen.

3. Onderzoekspunt Integriteitsschendingen Overheid

Sociale partners in de publieke sector, verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP), hebben aangegeven naast een advies- en verwijspunt ook behoefte te hebben aan een externe onderzoeksinstantie waar melders naar toe kunnen om met betrekking tot een vermoeden van een misstand een onderzoek te laten instellen. Die taak wordt nu verricht door de huidige Commissie integriteit overheid, die zoals aangegeven in de brief van 10 juli jl. zal worden vervangen.

Anders dan het advies- en verwijspunt moet deze instantie wel beschikken over *onderzoeksbevoegdheden*. Kerntaak zal immers zijn het verrichten van een onderzoek naar aanleiding van een melding, dat moet resulteren in een zwaarwegend advies aan het betreffende bevoegd gezag. Het spreekt voor zich dat de bevindingen met betrekking tot het advies en verwijspunt die voortvloeien uit de verkenning *a fortiori* gelden voor het voor de overheid tot stand te brengen onderzoekspunt. Elementen zoals gezaghebbendheid, bekendheid en beschikken over expertise zijn natuurlijk ook voor een onderzoekspunt waar melders hun vermoedens neerleggen bij uitstek de absolute voorwaarden om goed te kunnen functioneren.

In het voorstel aan de ministerraad zal ik dan ook met inachtneming hiervan de vormgeving van het onderzoekspunt integriteitsschendingen overheid meenemen.

Melders die onder de nieuwe klokkenluidersregeling voor de sectoren Rijk en Politie extern willen melden, kunnen voorlopig nog bij de huidige

Commissie integriteit overheid terecht. Ik wil benadrukken dat deze tot aan het moment van vervanging nuttige diensten zal kunnen verrichten. De verbeteringen in de klokkenluidersregeling werken immers drempelverlagend en geven de Commissie integriteit overheid meer armslag in de behandeling van (potentiële) meldingen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

Inleiding

Bij brief van 10 juli 2009 is de oprichting van een advies- en verwijspunt klokkenluiden voor overheid en bedrijfsleven aangekondigd.¹ Hiermee wordt gevolg gegeven aan de motie Heijnen. Dit besluit is gebaseerd op een advies van de Raad voor Overheidspersoneelsbeleid en de Stichting van de Arbeid (STAR) en op de Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector. In de brief van 10 juli jl. zijn de taken van dit instituut globaal aangegeven:

- geven van informatie en advies aan werkgevers en werknemers
- doorverwijzen van werknemers naar de juiste instantie en bieden van een luisterend oor
- opbouwen en bundelen van expertise
- geven van algemene voorlichting aan werknemers en werkgevers
- zicht houden op het proces (als klokkenluider dat wil)

De STAR heeft aangegeven geen voorstander te zijn van een centraal meldpunt voor overheid en bedrijfsleven met publiekrechtelijke onderzoeksbevoegdheden. Het instituut dient zich te beperken tot de adviezen verwijzfunctie.

Voor het besluit tot oprichting heeft het instituut Public Concern at Work (PCaW) in het Verenigd Koninkrijk mede als inspiratiebron gediend. Dit instituut is ontstaan als een «charity»; de overheid heeft geen bemoeienis gehad met de oprichting. Dat is een verschil met de situatie in Nederland. PCaW adviseert klokkenluiders over de te bewandelen weg, huurt soms juridisch advies in voor een cliënt of neemt in diens naam contact op met een inspectiedienst. Het instituut geeft ook trainingen en adviezen aan bedrijven en wordt voor die activiteiten betaald door bedrijven die «geabonneerd» zijn op deze dienstverlening. Overigens blijken in Nederland meerdere bedrijven actief die abonnementen met werkgevers afsluiten en in ruil daarvoor potentiële klokkenluiders in dienst bij die werkgevers helpen hun verhaal intern (en in een branche ook extern) aan de orde te stellen en werkgevers helpen hun integriteitsbeleid in te richten.

Om duidelijkheid te krijgen over de vraag hoe het advies- en verwijspunt klokkenluiden op een zinvolle manier kan worden ingevuld is een verkenning uitgevoerd bij toonaangevende gesprekspartners uit bedrijfsleven, overheid, integriteitsveld en wetenschap. Er is gesproken met bestuursvoorzitters, leden van raden van bestuur en commissarissen van bedrijven en maatschappelijke ondernemingen, bestuurders uit de publieke sector, bestuurders van instellingen uit het integriteitsveld. (onderzoeksinstanties, toezichthouders, opsporingsdiensten, meldpunten, adviesorganisaties, advocaten) hoogleraren ethiek, recht en bestuurskunde, ervaringsdeskundigen, zowel aan werknemers- als werkgeverszijde, en vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties, beroeps- en brancheverenigingen. De inzichten die deze verkenning heeft opgeleverd, worden hieronder beschreven.

Achtereenvolgens komen aan de orde de doelstelling, taken, functionele uitgangspunten, positionering, financiering en het tijdpad van implementatie van het advies- en verwijspunt.

Doelstelling

Uit de gevoerde gesprekken kan de volgende doelstelling voor het advies- en verwijspunt worden gedestilleerd. Het doel van het instituut is het bijdragen aan het voorkomen van integri-

¹ Brief van de Minister van BZK van 10 juli 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 844, nr. 37.

teitsschendingen door het adviseren en ondersteunen van (potentiële) klokkenluiders ten aanzien van de door hen te bewandelen weg, het bieden van expertise aan werkgevers en het signaleren van trends en patronen op basis van opgedane ervaringen naar overheid en sociale partners. Het instituut gaat onterechte schade van klokkenluider en werkgever tegen door zoveel mogelijk preventief en de-escalierend te werken. Het instituut draagt bij aan de bevordering van eerlijke concurrentie tussen ondernemingen.

Naast het publieke belang van integriteit en vrijheid van meningsuiting is klokkenluiden ook economisch van groot belang. In bedrijfsleven, integriteitsveld en wetenschap wordt het advies- en verwijspunt door verschillende gesprekspartners een belangrijke rol toegedicht op het gebied van marktordening, waar «checks and balances» essentieel zijn. Zo brengen melders mogelijk misstanden aan het licht die anders verborgen zouden zijn gebleven. Een advies- en verwijspunt voor klokkenluiden is een vorm van overheidsinterventie die zelfregulering tot vertrekpunt neemt en stimuleert, maar wel een stok achter de deur vormt. Ook is er een groot financieel belang: misstanden als corruptie brengen zeer hoge kosten met zich mee.¹ Daarnaast kan het instituut een rol spelen in het bevorderen van veiligheid, zoals in de zorg.

Taken

Hieronder wordt het takenpakket zoals aangegeven in de adviezen van STAR en ROP nader uitgewerkt op basis van de gevoerde gesprekken.

Ondersteuning (potentiële) klokkenluider

Er wordt onder werkgevers verschillend gedacht over nut en noodzaak van een instituut dat (potentiële) klokkenluiders ondersteunt. Dit ligt bij sommigen uitermate gevoelig. Zij zijn bang dat dit instituut juist escalerend gaat werken. Enkele gesprekspartners geven aan absoluut geen behoefte te hebben aan een nieuw instituut; integriteitsvraagstukken horen thuis bij bestuur, Raad van Commissarissen en Auditcommissie; zij moeten zorgen dat integriteitsbeleid goed is geborgd. Als er dan toch een instituut klokkenluiden komt, zou het zich moeten beperken tot het agenderen van de mogelijke integriteitsschending op het niveau van Raad van Bestuur/Raad van Commissarissen, aldus een gesprekspartner. Daar staat tegenover dat anderen vinden dat de Raad van Commissarissen niet de laatste mogelijkheid mag zijn; het kan immers voorkomen dat de Raad van Commissarissen zelf een rol in een misstand speelt. Verschillende leden van Raden van Bestuur, publieke werkgevers en deskundigen geven aan dat het instituut geen «praatlijn» of tandenloze tijger» moet worden, willen zij het serieus nemen. Een gesprekspartner uit het bedrijfsleven drukte treffend uit dat het om de werking van systemen gaat en dat een extern instituut een nuttige rol kan hebben om zo tijdig mogelijk te signaleren wanneer een systeem gaat «glijden». Hij spreekt zelfs van het «overnemen» van ernstige zaken door het instituut klokkenluiden. Gesprekspartners geven aan dat het instituut berekend moet zijn op grote fraude- en kartelzaken: deskundigheid hebben om deze te herkennen en door te geleiden.

Voor kleine bedrijven geldt dat zij bij aanbestedingen niet altijd kunnen overzien wat er allemaal meespeelt en dus belang kunnen hebben bij klokkenluiders die misstanden aan de kaak stellen.

Enkele gesprekspartners (werkgevers en deskundigen) zien het ondersteunen van klokkenluiders door een nieuw instituut daarentegen als symptoombestrijding; beter zou zijn rechtsbescherming, toezicht en governance goed te regelen.

¹ Onderzoek in de Verenigde Staten wijst uit dat klokkenluiders de belangrijkste bron zijn om fraude aan het licht te brengen (bron: Global Corruption Report 2009 Transparency International).

Met de potentiële klokkenluider moet eerst worden gezien of er nog mogelijkheden zijn om de zaak intern, met de werkgever, te bespreken. Eventueel kan hierbij worden bemiddeld bij het inzetten van mediation. Werknemers weten niet altijd de weg naar de Raad van Bestuur te vinden, zo is onlangs gebleken bij een zaak waar een werknemer de publiciteit had gezocht zonder de zaak bij de Raad van Bestuur te hebben aangekaart, terwijl die geen onderdeel van het probleem was. De opvatting dat het instituut zonnodig contact moet opnemen met Raad van Bestuur of Raad van Commissarissen is breed gedragen.

Een nuttige rol volgens verschillende gesprekspartners kan zijn de (potentiële) klokkenluider, vanzelfsprekend nadat intern alle mogelijkheden benut zijn, te helpen de zaak «panklaar» aan te leveren bij de bevoegde instantie zoals OM, toezichthouder of inspectiedienst. Hiermee wordt bedoeld de zaak zo op een rij te helpen zetten dat de onderzoeksinstantie er mee uit de voeten kan. Ook hierbij wordt door gesprekspartners aangegeven dat het instituut gesprekspartner van de Raad van Bestuur van het betrokken bedrijf moet kunnen zijn, evenals van toezichthouders. Publiekrechtelijke bevoegdheden zijn hiervoor niet nodig volgens juridische deskundigen; wel gezag en deskundigheid.

Deskundigen uit de juridische wereld en het integriteitsveld geven over het algemeen aan dat om potentiële klokkenluiders te kunnen helpen het instituut een vergoeding van proces-en rechtsbijstandskosten zou moeten kunnen geven. Als argumentatie hiervoor geldt dat met het oog op een schadevergoeding juridische bijstand vaak onontbeerlijk is, maar veel geld kost. Voor de overheid (Rijk en Politie) is in de verbeterde klokkenluidersregeling geregeld dat medewerkers die vermoeden als gevolg van een melding te worden benadeeld en daartegen willen procederen, aanspraak maken op een tegemoetkoming in de proceskosten. Dit wordt in de verbeterde regeling van Defensie eveneens geregeld.

Het ondersteunen van klokkenluiders kan ook de vorm aannemen van nazorg; het helpen de draad op te pakken na ontslag bijvoorbeeld. Vanuit het integriteitsveld wordt aangegeven dat nazorg ook erg belangrijk is om verdere escalatie te voorkomen. Vanzelfsprekend moet nader worden uitgewerkt wat hier precies onder wordt verstaan.

Bieden van expertise en platform

Een expertise- en platformfunctie wordt door de gesprekspartners regelmatig nuttig gevonden. Door het versterken van de expertise in arbeidsorganisaties kan escalatie worden tegengegaan. Van groot belang is de expertise- en platformfunctie in goed overleg met de verschillende sectoren in te vullen. Het gaat hierbij om uitwisseling van ervaringen en kennis, het bezien hoe kennis verder kan worden uitgebreid, en het opzetten en bijhouden van een goede website. Het aanbod aan praktische ondersteuning op het niveau van individuele bedrijven wordt over het algemeen voldoende geacht; er is een groot aanbod van advies- en trainingsbureaus. Gewaakt moet worden voor verstoring van de markt op dit punt.

Algemene voorlichting

Basisvoorziening is een goede website waarop zoveel mogelijk wordt aangegeven welke regelingen en instanties er zijn op het gebied van klokkenluiden. Dit overzicht kan nooit uitputtend zijn, gelet op de vele bedrijven die Nederland telt. Maar aangezien er vele meldpunten, integriteitsinstanties en regelingen zijn die aldus de gesprekspartners slecht bekend zijn, heeft een informatieve website een toegevoegde waarde.

Signalering naar overheid, sociale partners en toezichthouders

Op basis van de ervaringen die het instituut opdoet, kunnen signalen worden afgegeven over trends en patronen naar overheid, sociale partners en toezichthouders ten behoeve van hun klokkenluidersbeleid en -infrastructuur.

Functionele uitgangspunten

Uit de gesprekken kunnen de volgende uitgangspunten voor het functioneren van het advies- en verwijspunt worden gedestilleerd.

Gezaghebbend

Van belang is dat het instituut serieus wordt genomen door werkgevers, werknemers en overheid; het moet vertrouwenwekkend zijn. Volgens een gesprekspartner uit het integriteitsveld is het niet verstandig deze gezaghebbendheid puur aan de personen te ontlenen die in een stichtingsbestuur zitten; dit is te kwetsbaar. Het moet om een gezaghebbend instituut gaan.

Bekend

Het instituut moet bekend en goed vindbaar zijn.

Spin in het web

Het instituut moet uitstekende relaties onderhouden binnen het integriteitsveld. Vele instellingen zijn op dit terrein actief (toezichthouders, Nationale ombudsman, Ondernemingskamer, opsporingsdiensten, advocatenkantoren, gespecialiseerde ondernemingen etc). Met een aantal van deze instanties moet het instituut afspraken maken over de wijze van samenwerking.

Zorgvuldig en deskundig

Het instituut moet zeer zorgvuldig en deskundig opereren. Er staan grote belangen op het spel. Het afbreukrisico is groot. De overheid is initiatiefnemer. Dat betekent iets voor de verwachtingen en publicitaire gevoeligheid van het instituut.

Het instituut moet investeren in kennis van de verschillende wetten, regelingen en instanties van toepassing op overheden, branches en bedrijven. De benodigde deskundigheid is niet alleen juridisch (bestuursrecht, civiel recht en strafrecht), maar ook bestuurlijk inzicht, verstand van communicatie, van ICT en psychologisch inzicht zijn zeer belangrijk. Bij grote zaken van strafrechtelijke aard luistert het contact met de klokkenluider nauw om de opsporingsdienst/toezichthouder het werk niet onmogelijk te maken en is snelheid soms geboden. Het vereist soms veel kennis om een mistand te herkennen, bijvoorbeeld in het geval van een kartel. Bij het eerste contact moeten de klokkenluiderszaken zo veel mogelijk kunnen worden onderscheiden van uitingen van algemene onlust of pure arbeidsconflicten zonder integriteitsdimensie.

Wanneer het instituut niet uiterst zorgvuldig handelt kan de continuïteit van een bedrijf in het geding zijn.

Vertrouwelijk

Vanzelfsprekend is vertrouwelijkheid van groot belang voor het functioneren van het advies- en verwijspunt. Dit kan echter niet volledig worden gegarandeerd: het kan voorkomen dat op gerechtelijk bevel in het kader

van strafrecht en op basis van de Wet openbaarheid van bestuur informatie moet worden verstrekt. Ambtenaren hebben een aangifteplicht bij ambtsmisdrijven en overige niet-ambtelijke vertrouwenspersonen bij zware misdrijven. Dit moet duidelijk worden aangegeven. In de praktijk is dit volgens gesprekspartners uit het integriteitsveld geen reden om de oprichting van een klokkenluidersinstituut uit te stellen; wel kan het aantal meldingen negatief worden beïnvloed door het feit dat geen absolute garantie op vertrouwelijkheid kan worden gegeven. Het toekennen van verschoningsrecht (zoals advocaten dat hebben) aan de medewerkers van het instituut, is als mogelijkheid genoemd om de vertrouwelijkheid te kunnen waarborgen indien een (potentiële) klokkenluider zich bij het instituut meldt.

Efficiënt

Het instituut moet zelf efficiënt gaan werken maar ook andere organisaties in het integriteitsveld geen onnodig extra werk bezorgen en door goede samenwerking maximale synergie bereiken; een goede positionering kan hieraan bijdragen.

Positionering

Wat betreft de positionering van het instituut komt in de gevoerde gesprekken het volgende naar voren.

Gesprekspartners hebben grote aarzelingen bij het oprichten van een zelfstandig advies- en verwijspunt omdat het jaren duurt en een grote investering vergt om een gezaghebbend, bekend en deskundig instituut van de grond te krijgen, en er al zo veel is op integriteitsgebied. Gezaghebbendheid en deskundigheid zijn van groot belang omdat het instituut gesprekspartner moet kunnen zijn van Raden van Bestuur om de-escalierend te kunnen werken; ook is het voor toezichthouders en opsporingsinstanties belangrijk dat het instituut snel signaleert waar het om gaat en zorgvuldig omgaat met bewijsmateriaal.

(Potentiële) klokkenluiders moeten het instituut goed weten te vinden. Ook het feit dat er weer iets nieuws wordt opgericht spreekt niet overal aan gelet op de vele meldpunten en instanties die er al zijn en op de dreigende overlap wanneer er weer iets nieuws bij komt. Er moet worden gewaakt voor een frontoffice zonder deskundige backoffice. Ten slotte zullen de kosten veel hoger worden en het implementatietraject langer wanneer niet gekozen wordt voor inbedding in een organisatie waarmee verwantschap bestaat.

Door verschillende gesprekspartners uit het bedrijfsleven, wetenschap, integriteitsveld en overheid wordt de Nationale ombudsman spontaan genoemd als instituut waar men aan denkt om bij aan te sluiten. Dit instituut acht men gezaghebbend, is bekend en fungeert in feite al als advies- en verwijspunt waar het de overheid betreft. Wel zal daar kennis moeten worden opgebouwd over het bedrijfsleven.

Andere mogelijke organisaties die een enkele keer worden genoemd om bij aan te sluiten zijn de Ondernemingskamer, de Commissie Gelijke Behandeling en de SER.

Bij een brancheorganisatie van maatschappelijke ondernemingen onderzoekt men het openen van de mogelijkheid tot enquêterecht voor individuele werknemers bij de Ondernemingskamer. Als kanttekening bij de Ondernemingskamer wordt genoemd dat dit een gerechtelijke instantie betreft met een hoge drempel. Bovendien strekt het enquêterecht zich niet uit tot de publieke sector, zodat de Ondernemingskamer daar niet bevoegd is.

De Commissie Gelijke Behandeling houdt toezicht op de naleving en toepassing van de wetgeving gelijke behandeling. Gesprekspartners vinden de Commissie Gelijke Behandeling een one-issue organisatie die

een sterk juridisch karakter heeft. De Commissie Gelijke Behandeling zal in de toekomst opgaan in het Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (NIRM). De taken op het gebied van gelijke behandeling blijven hierbij onveranderd.

Een gesprekspartner noemt de mogelijkheid tot het instellen van een SER-commissie die de verantwoordelijkheid draagt voor het instituut klokkenluiden, analoog aan een commissie klachtenbehandeling aanstellingskeuringen die de SER binnenkort gaat instellen. Enkele gesprekspartners wijzen erop dat de SER geen «spin in het web» of bekende naam is op het gebied van integriteit. De SER is vooral een belangrijk forum voor de Nederlandse overlegeconomie. In dit tripartiete orgaan zijn de overheidswerkgevers niet vertegenwoordigd.

Mocht voor het oprichten van een onafhankelijke stichting worden gekozen dan kan aldus gesprekspartners aan de beoogde onafhankelijkheid recht worden gedaan door bestuursleden door de minister van BZK te laten benoemen, nadat de sociale partners zijn gehoord en waarbij de sociale partners ook kandidaten kunnen voordragen. De bestuursleden moeten zonder last en ruggespraak opereren.

De leden van het stichtingsbestuur moeten een actieve rol spelen in de totstandkoming en het functioneren van het instituut, dus tijd hebben, onthecht kunnen opereren, gezaghebbend zijn en als boegbeeld kunnen fungeren. Als risico is genoemd de kwetsbaarheid door de afhankelijkheid van de personen in het stichtingsbestuur.

De SER en het CAOP zijn genoemd als organisaties die in het geval van een onafhankelijke stichting als gastheer kunnen optreden en voor de bedrijfsvoering kunnen zorgen.

Aangeraden wordt een (begeleidings)commissie en/of raad van advies in te stellen met leden die een actieve rol spelen in de totstandkoming en het functioneren van het instituut. «Voorlopers» uit verschillende sectoren van het bedrijfsleven, de overheid, het integriteitsveld en de wetenschap komen hiervoor in aanmerking. Zij moeten gezaghebbend zijn. Wellicht kan ook een klokkenluider worden betrokken.

Financiering

Ten aanzien van de financiering van het instituut is in de gesprekken het volgende aan de orde gekomen.

Er moet sprake zijn van een robuuste en zo eenvoudig mogelijke wijze van financiering die recht doet aan de onafhankelijkheid van het instituut.

Gesprekspartners uit de kring van werkgevers- en werknemersorganisaties vinden dit een taak van de overheid, en ook bij individuele werkgevers wordt het belang van een onafhankelijke financiering soms genoemd. Financiering door de overheid betreft nadrukkelijk niet haar rol als werkgever, maar haar rol als hoeder van het publiek belang.

Wat betreft de benodigde middelen is de inschatting van verschillende gesprekspartners dat het goedkoper is aan te sluiten bij een bestaand, verwant instituut dan een nieuw instituut op te zetten, gelet op de benodigde deskundigheid van de medewerkers.

Als alternatief voor overheidsfinanciering is door enkele gesprekspartners een opslag genoemd zoals de SER heft bij ondernemingen voor opleiding van ondernemingsraden. Men betwijfelt tegelijkertijd zeer of hiervoor (op dit moment) draagvlak is.

Tijdpad van implementatie

De inschatting is dat wanneer bij een bestaand, verwant instituut wordt aangesloten de implementatie sneller kan gaan dan wanneer een nieuwe organisatie wordt opgericht. De ervaring leert, bijvoorbeeld in het

Verenigd Koninkrijk bij de oprichting van Public Concern at Work, dat het minstens twee jaar duurt voor een nieuw instituut operationeel kan zijn. Het heeft ook enkele jaren geduurd voor de stichting Meld Misdaad Anoniem als organisatie «stond».

Het oprichten van een stichting duurt enkele maanden, vervolgens moeten relevante regelingen en instanties in kaart worden gebracht en moet contact worden gelegd met instanties waarmee samengewerkt moet worden. Er moet een organisatieontwerp en systeem van gegevensbeheer worden opgezet en geïmplementeerd. Hetzelfde geldt voor een communicatieplan. Medewerkers moeten worden geworven en opgeleid. Een website moet worden gemaakt. Daarna kan het instituut pas operationeel zijn.

Wanneer wordt aangesloten bij een bestaand, verwant instituut als de Nationale ombudsman kan alvast worden begonnen vooruitlopend op formalisering van de taak. De nieuwe taak behoeft immers geen publiek-rechtelijke bevoegdheden. Bovendien zijn deskundigheid en infrastructuur voor een substantieel deel aanwezig. Dus ook de verdere implementatie kan sneller gaan als wordt aangesloten bij de Nationale ombudsman. Als suggestie is gedaan het instituut klokkenluiden vijf jaar na de start te evalueren.

Conclusie

Rode draad in de opmerkingen van gesprekspartners is: «Doe het goed of doe het niet». Gezaghebbendheid, deskundigheid en zorgvuldigheid zijn van essentieel belang voor het slagen van het instituut. Als deze zaken niet goed geborgd zijn worden klokkenluiders er de dupe van en kunnen bedrijven ten onrechte kapot gaan aan de geleden reputatieschade.